

עמדה:

הצעה לגיבוש מדיניות יישובית וקרקעית בקרב הבדווים בנגב

ד"ר יוסף בן-דוד ופרופ' עמירם גונן

1999

קישורים רלוונטיים

1. עיקרי הדברים

1.1 המצב הקיים

א. בשנת 1966 החלה המדינה ליישב את הבדווים בנגב ביישובים מתוכננים.

היישוב הראשון שהוקם היה תל-שבע. שגיאות תכנוניות, מינהליות ופוליטיות הובילו לכישלון היישוב הראשון, כישלון שהפך לטראומטי למשך כ-30 שנה בקרב הבדווים בנגב. עם הזמן הסכיח חלק מן האוכלוסייה הבדווית לרעיון של חיים ביישובים עירוניים. עד כה הוקמו על-ידי הממשלה 7 יישובים מתוכננים בנגב. ביישובים אלה, הידועים בשם 'העירות הבדוויות' מתגוררת כמחצית מן האוכלוסייה הבדווית בנגב (60,000 מתוך 120,000). רוב תושבי היישובים המתוכננים הם בדווים ממוצא פלאחי.

ב. המחצית האחרת של האוכלוסייה הבדווית בנגב נותרה במקבצים לא-מתוכננים ב"פזורה" שמחוץ ליישובים המתוכננים. כשמונים אחוזים מיושבי הפזורה הם ממוצא בדווי מקורי. אלה מבקשים להמשיך ולהחזיק באדמותיהם ולכן אינם מוכנים לעבור לעיירות. הם דורשים הקמת יישובים כפריים משלהם ובתחום אדמותיהם. כעשרים אחוזים מתושבי הפזורה הם ממוצא פלאחי ויהיו מוכנים לעבור ליישובים הקיימים אם יינתנו להם תנאים משופרים מאלה שהוענקו עד כה.

ג. המקבצים הבדווים הלא-מתוכננים, המהווים את עיקר הפזורה הבדווית בנגב, אינם מוכרים כיישובים על ידי המדינה. במקומות אלה, הידועים כיישובים לא-מוכרים, אין המדינה מתירה בנייה ואף אינה מקיימת שירותים ציבוריים רבים. המדינה איננה מוכנה להכיר ביישובים אלה משום שקיומם נוגד את תוכניתיה לפיתוח הנגב (הכולל גם את יישובי הבדווים). דהיינו, הכרה ביישובים אלה ישם לאל את התוכניות להקמת היישובים החדשים המתוכננים לקום לאלתר, וכמובן גם סיכול כל סיכוי לפתרון בעיית הקרקעות.

ד. בעידוד 'ועד הארבעים' שעיקר עיסוקו ופעילותו להשגת הכרה ל-40 היישובים הערביים הלא-מוכרים במדינה, ובתוכם גם יישובי הבדווים, הוקם ארגון בשם 'המועצה האזורית של היישובים הלא-מוכרים בנגב'. המועצה מקיימת מוסדות ושירותים ל-36 יישובים 'לא-מוכרים'. יש להדגיש שעד כה הצליח ארגון זה (באופן ישיר או על-ידי עתירות לבית המשפט) לכוון בפזורה הבדווית שירותים. זכייה בערכאות הביאה להספקת גנרטורים לכל בית ספר בפזורה. במאמצי הארגון הוקמו גם שש תחנות לאם ולילד ביישובים לא-מוכרים.

ה. ההצלחה בערכאות עודדה את תושבי הפזורה. היא גרמה להם להאמין שיוכלו להמשיך ולהחזיק באדמותיהם ואף להתמיד ביישובים הלא-מוכרים שמחוץ לעיירות, יישובים שהתנאים בהם הולמים את שאיפותיהם ודרישותיהם.

לטענתם של התושבים ביישובים הלא-מוכרים מתקיימים התנאים הבאים:

היישובים הם קטנים וזהים למסגרת השבט או החמולה. כך נמנעת הסמיכות שאינה רצויה לבני שבטים אחרים וכך גם מושג המשך הלכידות של המשפחה והחמולה והקרבה בין הדורות.

ביישובים אלה אפשר לקיים אורח-חיים מסורתי לרבות חינוך מסורתי, פיקוח על התנהגות הצעירים ומניעת עבריינות תוך שמירת מרחק מגורמי השפעה שליליים ותוך אימוץ המודרניזציה במינוחים ההולמים את

כושר-קליטתם.

ביישוביים הספונטניים קיימת אפשרות להתמיד בכלכלה המסורתית (גידול צאן וחקלאות בעל).

ביישובים הספונטניים אין תשלום מסים ואין הוצאות הכרוכות באורח חיים אורבני.

1.2 צעדים לעידוד המעבר ליישובים המתוכננים

בתנאים המתוארים לעיל לא כדאי לתושבי היישובים הלא-מוכרים לעבור ליישובים אשר תוכננו על-ידי המדינה. לכן, שכנועם של תושבי היישובים הלא-מוכרים יוכל להיעשות אך ורק אם יובטחו להם תנאי-מעבר מעל ומעבר לתנאים המוצעים להם עתה. לעניות דעתנו, חלק לא-מבוטל באוכלוסיית הפזורה (כ-40 אחוז, עפ"י סקר בקרב כ-1,200 משפחות, שבוצע בשנת 1996 על-ידי ד"ר בן-דוד) יהיה מוכן לוותר על החיים בפזורה ולעבור ליישובים המתוכננים על-ידי המדינה, דבר המעיד על הצורך למצוא פתרונות יישוביים אחרים מעבר לפתרון האורבני.

על מנת להשיג המשך אכלוס היישובים המתוכננים על ידי מעבר של תושבים מן הפזורה הבדווית אנו מציעים כי המדינה תנקוט בצעדים הבאים:

להסדיר את הזכויות של הבדווים בקרקע ולהציע להם סל תמורות משופר בהשוואה לסל הקיים. יש לאחד את מענק-ההעברה והפיצויים על 'מחבורים' לכל קבוצה המועמדת למעבר ליישובים המתוכננים על-ידי המדינה, בכדי למנוע התמרמרות והתנגדויות.

להפריד את הסדרת הזכויות בקרקע מבעיית היישובים. עד כה הותנה המעבר ליישובים שתוכננו על-ידי הממשלה בהסדרי-קרקע עם הקבוצה המועמדת למעבר לעיירות. המעבר הוא קבוצתי (לפי חמולה או שבט) ואינו פרטני. הפרדת פתרון בעיית הקרקע מבעיית היישוב עשויה לעודד את חלק האוכלוסייה המעוניין בהסדר (כמובן אם יתמלאו התנאים האחרים להסכמים למעבר); ובתנאי מפורש שבמעבר ליישוב – לא יפסידו את זכותם על הקרקע. יש אף לשקול חקיקת חוק להבטחת זכויות אלה.

לפתח את היישובים המתוכננים שהקימה המדינה עד כה, באופן שיהיו אטרקטיביים ומתחרים ביתרונות היישובים הספונטניים הבלתי-מוכרים.

להקים מספר יישובים כפריים חדשים. יישובים אלה יענו על הצרכים והשאיפות של אותו חלק מקרב תושבי הפזורה אשר מתנגד למסגרת התרבותית ההטרוגנית של יישוב עירוני.

נראה לנו כי לאחר שקבוצות ראשונות יחלו במעבר ליישובים המתוכננים (המשופרים), תיווצר 'דינמיקת דומינו' שתמשוך קבוצות נוספות ליישובים אלה. התנאי העיקרי לכך, לדעתנו, הוא סל של תמורות ופיצויים מושכים דיים.

כמו כן, על מנת להביא לידי מעבר של תושבים מן הפזורה אל היישובים המתוכננים יש לעשות הכל כדי להמשיך ולהבטיח את זכויות הקרקע של העוברים לעיירות או לכפרים החדשים, גם אם הם לא ירצו בהסדרי-פשרה על הקרקע.

2. הסדר הזכויות בקרקע

2.1 עובדות יסוד

עובדות היסוד שיש להביאן בחשבון בכל טיפול בבעיית הזכויות של הבדווים על הקרקעות בנגב:

א. קיפאון בנושא הקרקעות

קיים קיפאון בהסדרי הפשרה עם הבדווים על אדמותיהם מאז פורסמה הצעת הממשלה להסדר ב-1.1.1975. מאז ועד היום העבירו בעלי אדמות בדווים למדינה רק כ-35,000 דונם (מתוך תביעותיהם ל-890,000 דונם, מהם הם מחזיקים בפועל בכ-224,000 דונם הראויים לעיבוד, ועוד בכ-80,000 אדמות מרעה). הסיבות העיקריות לקיפאון זה הן כדלקמן:

1. תנאי פשרה (כספיים ואחרים) הרבה מתחת לציפיותיהם.

2. היענות לגורמים פוליטיים ולאומניים להימנע מהסדר עם המדינה.

3. החשש מאובדן קלף-מיקוח עיקרי במעבר ליישוב מתוכנן.

4. גורמים תרבותיים, חברתיים, ורגשיים.

ב. בנייה בלתי חוקית

אי-פתרון בעיית הקרקעות גורם להמשך התפשטות הבנייה הבלתי-חוקית, שלא נראה כי ניתן יהיה למנוע אותה. ההשלכה החמורה ביותר של מצב זה - סיכול מימוש תוכניות פיתוח באזור.

ג. פער תפיסה בין הבדווים למדינה

קיים פער בין הבדווים לבין המדינה הקשורות בתפיסה של הצעת הפשרה של הממשלה:

בהצעות פשרה לבדווים התכוונה המדינה להעביר לרשותה את מרב האדמות שלהם, כמובן תוך תשלום פיצויים.

תפישת הבדווים הייתה הפוכה: שמיפוי ורישום תביעותיהם על-ידי פקיד ההסדר מהווה אישור לזכותם על הקרקע וכי היא מאפשרת להם להמשיך ולהחזיק באדמותיהם. אדרבא, הם התייחסו לנייר המאשר את תביעותיהם כאילו היה רישום בטאבו. מכאן ואילך ניסו בעלי החזקה להגיש עתירות (לאדמותיהם) אך תמיד נדחו על הסף על-ידי ביהמ"ש המחוזי. בעתירה שהוגשה בשנת 1984 קבע השופט חלימה באופן תקדימי וחד משמעי, שלבדווים אין זכויות קרקע וכי לכל נימוק לתביעתם על הקרקע כבעלי 'מולכי' אין תוקף חוקי זולת רישום בטאבו. רישום כזה אין ל-99 אחוז מן התובעים.

למרות הפסיקה של השופט חלימה הוענקה לבדווים זכות החזקה על ידי המדינה מתוך מחווה של רצון טוב ובגלל הקשרים המיוחדים שהיו לבדווים מאז ומתמיד עם המדינה. ואולם מחווה זו רק חיזקה את תחושתם שהאדמה היא שלהם. כאשר בה בעת היא רשומה כאדמת מדינה. מכאן יוצא שנוצר מעין כפל-בעלויות על האדמות הנתבעות על-ידי הבדווים. מצב זה וגורמים נוספים הובילו להתהוות הקונפליקט הקרקעי המעיב כיום על יחסי הבדווים והמדינה. הבדווים מחזיקים כיום באדמותיהם ואינם מוכנים להתפשר, ומנגד עומדים צורכי הנגב ובמרכזם תוכנית מטרופולין באר-שבע. וללא פתרון בעיית הקרקעות אין אפשרות לממש שום תוכנית מתאר או תוכנית פיתוח. יתרה מזאת הבדווים תובעים להחזיר להם את כל האדמות שהופקעו מהם בעבר ואשר לא נעשה בהן שימוש על-ידי המדינה.

תנאי ראשון ובעל חשיבות תרבותית ופוליטית רבה הוא, שבכל מו"מ, מגע, התבטאות וכיו"ב, יש להדגיש בעת הדיון על הזכויות בקרקע כי הבדווים אינם מוכרים את אדמתם אלא מתפשרים עליה כמנהג אחים-יורשים שווי-זכויות.

2.2 הצעה להסדר הזכויות בקרקע

למרות האמור לעיל קיים שיעור מסוים (להערכתנו כ-40 אחוז) בקרב האוכלוסייה הבדווית שיהיה מוכן להגיע לידי

פשרה על הזכויות בקרקע בתנאים משופרים מאלה שמציעה כיום המדינה. המדינה באמצעות 'ועדת השרים לקידום ענייני הבדווים בנגב' וכן 'ועדת מנכ"לים לקידום היישוב הבדווי בצפון', כבר הקצו בשנת 1997 את הכספים הדרושים להסדרי-פשרה, ואולי לא יהיה צורך בתוספת גדולה בכדי להגיע לפשרה. ההקצאות שנעשו עד כה למגזר הבדווי בנגב, לצרכים שונים וביניהם פיצוי בעלי החזקה, מסתכמות בכ-3 מיליארד ש"ח מהם כ-2 מיליארד לפתרון בעיית הקרקעות, והשאר לפיתוח היישובים הקיימים והקמת יישובים חדשים, שיפור השירותים הממלכתיים בדגש על החינוך. למגזר הבדווי בצפון הוקצו 641 מיליון ש"ח למטרות דומות. התקציבים הנ"ל נוכו מכל משרדי הממשלה והוצאתם, לצרכים שנוכרו לעיל, החלה כבר בשנת 1997, אך עד כה לא נערכו הסדרי פשרה סופיים עם הקבוצות המיועדות למעבר ליישובים חדשים.

הפתרון המוצע להלן מתייחס אך ורק ל-400 תובעי קרקע (עפ"י הרישום במשרד פקיד התביעות, שליד משרד המשפטים). כמות הקרקע הנתבעת היא כ-224,000 דונם מוחזקים ומעובדים (מהם כ-50,000 דונם בתוך אזורי התכנון והפיתוח של צפון-מזרח הנגב בקרבת העיר באר שבע ויישובים אחרים באזור אשר בהעדר הסדר קרקעות לא יוכל הפיתוח להתממש בהם), וכן כ-80,000 דונם אדמות הרריות המתאימות למרעה.

שיעורי הפיצוי המוצעים כיום על-ידי המדינה הם:

לקרקע מישורית עמוקה	-	3,500	ש"ח
לקרקע מישורית רדודה	-	2,500	ש"ח
לאדמה הררית (מרעה)	-	1,100	ש"ח

על בסיס של היכרות עם רמות מחירים של קרקע בפזורה ובעיירות ורמות של ציפיות בקרב האוכלוסייה הבדווית אנו מציעים את שיעורי הפיצוי הבאים (חושבו לפי שער של 4 ש"ח לדולר):

לאדמה מישורית עמוקה	-	16,000	ש"ח
לאדמה מישורית רדודה	-	5,000	ש"ח
לאדמה הררית (מרעה)	-	4,000	ש"ח
לקרקעות בתוך אזורי תכנון	-	24,000	ש"ח

בסך הכול יהיה הפיצוי הכולל לפי שיעורי הפיצוי המוצעים כדלקמן:

לאדמה מישורית עמוקה	-	85,000 דונם X 16,000 ש"ח	=	1,360 מיליון
לאדמה מישורית רדודה	-	85,000 דונם X 5,000 ש"ח	=	680 מיליון
לקרקעות באזורי תכנון	-	50,000 דונם X 24,000 ש"ח	=	1,200 מיליון
לאדמה הררית	-	80,000 דונם X 4,000 ש"ח	=	<u>320 מיליון</u>
אומדן סך כל הפיצויים	-			3,560 מיליון

לפי אומדן זה יידרש סכום של מיליארד ש"ח נוספים מעבר לשני המיליארד אשר כבר הוקצו להסדר קרקעות בקרב הבדווים בנגב. תוספת תקציבית זו עשויה לפתור אחת ולתמיד, להערכתנו, את בעיית הקרקעות בנגב. אם פתרון זה

לא יופעל בהקדם הוא עלול לעלות במחיר רב יותר לאחר מכן. על כך מלמד הלקח של השנים שעברו מאז שהוחל בתהליך לקראת הסדר קרקעות בעקבות הסכם השלום עם מצרים (יחוק השלום - 1980).

3. הגדלת כושר המשיכה של היישובים הקיימים

היישובים העירוניים הקיימים יכולים להמשיך ולקלוט תושבים נוספים מן הפזורה הבדווית. לשם כך יש להמשיך ולעשות צעדים על מנת שיישובים אלה יהיו יותר מושכים למעבר אליהם מן הפזורה.

3.1 חיזוקה של מערכת החינוך ביישובים הקיימים

על מנת למשוך אוכלוסייה נוספת ליישובים הקיימים יש להשקיע במערכת החינוך בהם, ובמיוחד בתחומים חיוניים:

מניעת נשירת תלמידים ממערכת החינוך.

התאמת התכנים הלימודיים לתרבות הבדווית, לרבות לימוד המורשת.

העלאת שיעור הזכאים לתעודות בגרות.

הפעלת תוכניות להשכלת יסוד מבוגרים.

השכלה מקצועית לנשים, על בסיס תוכניות פיתוח לענפי תעסוקה הולמים.

עיבוי ההכשרה המקצועית.

הקמת ביי"ס להכשרת סגל שיעסוק בתיירות ביישובי הבדווים.

3.2 חיזוקה של רהט

העיר רהט הצליחה בסופו של דבר יותר מכל יישוב עירוני בדווי למשוך אליה משתקעים רבים מקרב האוכלוסייה הבדווית בנגב. נראה כי עיר זו יכולה להמשיך ולהיות אבן שואבת של משתקעים מקרב הפזורה הבדווית. לשם כך יש לנקוט בסדרה של צעדים הקשורים להגדלת כושר הקליטה של העיר רהט, שכוח משיכתה הוא עצום וקיימת תחרות על הכניסה אליה, על ידי הוספת שטח לתחום השיפוט של העיר, עיבוי השירותים הממלכתיים ובייחוד שירותי החינוך והרווחה, הוספת מרפאה מקצועית ואולי אף סניף של ביה"ח סורוקה, וכינון של אזור התעשייה בעידוד משקיעים ויזמים, מקומיים וחיצוניים.

3.3 חיזוקן של העיירות הקטנות

יש להפנות משאבי פיתוח גם אל העיירות הקטנות, משום שעד כה רהט קיבלה את תשומת-הלב הרבה. גם בעיירות אלה רמת התשתיות והפיתוח היא נמוכה ולכן עיירות אלה אינן מושכות תושבים מן הפזורה בקצב הראוי. עיירות אלה בשל גודלן הקטן עשויות למשוך מן הפזורה את המרכיב הבדווי המקורי אשר אין דעתו נוחה מרהט הגדולה.

יש להחיל את 'פרויקט שיקום השכונות' גם על עיירות אלה בדומה להחלטה להפעילו ברהט.

4. הקמת יישובים כפריים חדשים

למען זרז את תהליך המעבר מן הפזורה אל יישובים מתוכננים הוחלט על ידי יועדת השרים לקידום היישוב הבדווי בנגב להקים חמישה עד שישה יישובים כפריים חדשים בנגב. יישובים אלה נועדו למלא אחר השאיפה של הבדווים לחיים ביישובים כפריים, תוך שילוב אלמנט חקלאי בהם. כיום בתכנון נמצאים שלושה יישובים (אחד עבור חלק

משבט העזאזמה מדרום לרביבים, שני עבור שבט אבו-צולב, הואשלה ואחרים בקרבת כביש באר שבא-דימונה ושלישי עבור תראבין א-צאנע ממזרח לרהט). כל האמצעים (כולל תכנון ותקציב) עבור ההקמה של היישובים האלה נתונים בידי 'מינהלת הבדווים'. אולם, בשל סיבות 'בירוקרטיות' בתוך המערכת הממסדית (ממ"י, משרד הפנים, משרד הבינוי והשיכון ומינהלת הבדווים) הדברים אינם מגיעים לידי מימוש. הדבר מגביר את חוסר האמון בקרב הבדווים. יש צורך דחוף לדרבן את תהליך הביצוע תוך מתן סמכויות ביצוע ברורות ויתר עצמאות למינהלת הבדווים.

5. אכלוס פרטני

עד עתה נערך האכלוס של היישובים המתוכננים הקיימים במסגרת קבוצתית: שבטית או חמולתית. כך הוקמו שכונות הומוגניות בעיירות ובהן השתקעו באופן מקובץ בני קבוצה מסוימת. דרך זו לא נתנה פתח להשתקעות יחידים שלא על בסיס קבוצתי. נראה כי יש מקום להתחיל באופן יזום בתהליך של אכלוס פרטני ולא דווקא קבוצתי. בקרב הבדווים ממוצא פלאחי במיוחד כבר ניתן להבחין בנכונות להתיישב בעיירות שלא על בסיס קבוצתי. הדבר מקובל בכמה מן השכונות של רהט ותל שבע. משקי בית מחמולות שונות ממוצא פלאחי מתגוררים אלה ליד אלה באותה שכונה. עידוד התופעה הזאת יכול להביא לידי מעבר של משקי בית רבים מן הפזורה אל העיירות. הוא גם יכול בהמשך הזמן לעודד מעבר של משקי בית ויחידים בין העיירות ועל ידי כך להביא למיצוי מרחבי של תהליכי המודרניזציה המתחוללים בקרב האוכלוסייה הבדווית בנגב.

6. האתגר העיקרי: דרבון מערכות

נראה לנו כי האתגר העיקרי העומד בפני המדינה ביחס לפתרון מצוקות הבדווים הוא הפעלת התוכניות הקיימות והבאתן לידי ביצוע. יש תוכניות למכביר וגם החלטות ואפילו הקצאת משאבים תקציביים. יש מחסור בהחלטיות ובנחישות לקראת ביצוע מקיף של הצעדים הדרושים. אין צורך בשידוד מערכות אלא בדרבון מערכות. דרבון המערכות העוסקות באוכלוסייה הבדווית על ידי קברניטי מדיניות הוא הצורך הדחוף ביותר בימים אלה.

קישורים רלוונטיים

עמירם גוון וראסם חמאיסי • מגמות בתפרוסת האוכלוסייה הערבית בישראל • 1992

עמירם גוון וראסם חמאיסי • לקראת מדיניות של מוקדי עיוור לאוכלוסייה הערבית בישראל • 1993

יוסף בן-דוד • מערכת החינוך הבדווית בנגב: המציאות והצורך בקידומה • 1994

אבינועם מאיר • המתח בין בדווי הנגב למדינה: מדיניות ומציאות • 1999